

TÁC ĐỘNG CỦA BẢO ĐẢM QUYỀN TIẾP CẬN CÔNG LÝ ĐẾN BẢO ĐẢM QUYỀN VIỆC LÀM VÀ GIÁO DỤC NGHỀ NGHIỆP CỦA NGƯỜI KHUYẾT TẬT: TRƯỜNG HỢP VIỆT NAM

Nguyễn Minh Tâm*

Vũ Công Giao**

Tóm tắt: Là một nhóm yếu thế, người khuyết tật phải đối mặt với những rủi ro, bất công, phân biệt đối xử trong cuộc sống, đặc biệt là cơ hội tiếp cận giáo dục và việc làm. Bài viết chỉ ra, trong khi bảo đảm tốt quyền của người khuyết tật về giáo dục và việc làm là tiền đề giúp họ có một cuộc sống ổn định, độc lập, tự chủ và hòa nhập trong xã hội; thì bảo đảm tốt quyền tiếp cận công lý là cần thiết để người khuyết tật có thể bảo vệ bản thân trước sự bất công, phân biệt đối xử trong giáo dục và việc làm. Trong 10 năm gần đây, chính sách, pháp luật của Nhà nước và nhận thức của xã hội về người khuyết tật, bản thân địa vị của người khuyết tật trong xã hội, đã chuyển biến theo hướng tích cực. Tuy nhiên, Nhà nước, xã hội và cộng đồng quốc tế vẫn cần nỗ lực nhằm thúc đẩy sự tự chủ, vươn lên của người khuyết tật, góp phần thúc đẩy sự phát triển bền vững ở Việt Nam.

Abstract: As a vulnerable group, people with disabilities face risks, injustices, and discrimination in various aspects of life, particularly in accessing education and employment opportunities. This article highlights that whilst guaranteeing the rights of people with disabilities to education and employment is a prerequisite for them to lead stable, independent, and integrated lives in society, ensuring access to justice is essential for people with disabilities to protect themselves against injustices and discrimination in education and employment. The article also indicates that over the past decade, State policies and laws and social awareness regarding people with disabilities, and the status of people with disabilities themselves have changed in a positive way. However, efforts from the State, society, and the international community are still necessary to promote the self-determination and upward of people with disabilities, thereby contributing to sustainable development in Viet Nam.

1. Dẫn nhập

Hiện nay, có khoảng 6,225 triệu người sống với khuyết tật ở Việt Nam, gần 4,917 triệu người trong đó ở độ tuổi lao động (từ 15 tuổi trở lên)¹. Nhà nước Việt Nam đã tham

gia nhiều công ước quốc tế ghi nhận quyền của người khuyết tật (NKT), bao gồm: Công ước về quyền của người khuyết tật (CRPD),

* NCS., Đại học Kinh tế - Luật Trung Nam.

** PGS.TS., Trường Đại học Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội.

¹ Ủy ban quốc gia về NKT Việt Nam (UBQGNKT) (2018), Báo cáo nghiên cứu, đánh giá tình hình thực hiện các quy định của Bộ luật lao động và các văn bản có liên quan về lao động là người khuyết tật; Tổng cục Thống kê (2018), Điều tra quốc gia người khuyết tật 2016, Nxb. Thống kê, Hà Nội.

Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội và văn hoá (ICESCR), và Công ước ILO số 159. Việt Nam cũng tham gia ký kết *Chiến lược Incheon*, trong đó một mục tiêu quan trọng là giảm đói nghèo và tăng cường cơ hội lao động và việc làm cho NKT².

Trong 5 năm gần đây, Việt Nam đạt được tiến bộ nhanh chóng về thúc đẩy sự hoà nhập của NKT trong việc làm, nhưng hơn 40% NKT vẫn đang thất nghiệp. NKT cũng là điển hình trong số những người nghèo nhất, với hơn 1/5 ở dưới mức đói nghèo³. Vì vậy, bảo đảm sự bình đẳng về cơ hội trong việc làm và giáo dục nghề nghiệp cho NKT, quyền tiếp cận công lý là yếu tố then chốt giúp giảm đói nghèo và đạt được sự tham gia đầy đủ, trọn vẹn của NKT ở Việt Nam.

2. Mối quan hệ giữa quyền tiếp cận công lý và quyền việc làm và giáo dục nghề nghiệp của người khuyết tật

2.1. Quyền tiếp cận công lý

Công lý (Justice) là quan niệm tồn tại trong tất cả các nền văn hóa và truyền thống, được thực thi bởi cả cơ chế tư pháp chính thức và cơ chế giải quyết tranh chấp không chính thức⁴. Công lý là “ý tưởng về trách nhiệm giải trình và sự công bằng trong bảo vệ và sự chính đáng của các quyền, sự

ngăn ngừa và trừng phạt những hành động sai trái. Công lý hàm ý sự tôn trọng quyền của bị cáo, lợi ích của nạn nhân và sự thịnh vượng của xã hội nói chung”⁵. Nhìn chung, ý nghĩa của công lý có thể ít nhiều khác nhau giữa các nền văn hóa và truyền thống. Tuy nhiên, ý tưởng về công lý là phổ quát và thường bao hàm ý niệm về sự bình đẳng, trách nhiệm giải trình và sự công bằng về kết quả⁶.

Tiếp cận công lý (access to justice) là khái niệm rất rộng và đa diện. Liên quan đến hệ thống pháp luật, nó bao gồm yếu tố bình đẳng về tiếp cận, cụ thể là mọi người phải có quyền tiếp cận hiệu quả vào “các hệ thống, quy trình, thông tin và các địa điểm được sử dụng trong thực thi công lý”⁷, cũng như ý tưởng rằng thực thi công lý phải công bằng về mặt xã hội và quy trình⁸. Yếu tố sau đề cập đến chất lượng và trách nhiệm giải trình của hệ thống tư pháp cũng như tính hiệu quả và thích hợp của các biện pháp khắc phục sẵn có.

Tiếp cận công lý vừa là một quyền con người cơ bản, vừa là một phương tiện hay điều kiện tiên quyết, thiết yếu để bảo vệ,

² UN Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (2012), *Incheon Strategy to “Make the Right Real” for Persons with Disabilities in Asia and the Pacific*, <https://hdl.handle.net/20.500.12870/4692>, truy cập ngày 5/9/2022.

³ Mont, D. & Cuong, N.V (2011), *Disability and Poverty in Vietnam*, The World Bank Economic Review 25(2).

⁴ UN Women, *Fact sheet on the importance of women’s access to justice and family law*, <https://www.unssc.org/sites/unssc.org/files/UNWomenFactSheet.pdf>, truy cập ngày 5/9/2022.

⁵ UN Security Council, *The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies*, (S/2004/616), đoạn 7, <https://www.refworld.org/docid/45069c434.html>, truy cập ngày 5/9/2022.

⁶ UNHCR, *Action Sheet 10: Access to Justice*, <http://unhcr.org/4794b4e12.pdf>, truy cập ngày 6/9/2022.

⁷ Lord Jackson (2009), *Review of Civil Litigation Costs* (Final Report), <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/JCO/Documents/Reports/jacksonfinal-report-140110.pdf>, truy cập ngày 5/9/2022.

⁸ Flynn, et al. (2019), *Final Report: Access to Justice of Persons with Disabilities*. Prepared for the Special Rapporteur on the Rights of Persons with Disabilities, <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-disability>, truy cập ngày 9/9/2022.

thực thi và thúc đẩy tất cả quyền con người khác⁹. Hiểu theo nghĩa hẹp truyền thống, nó bao gồm các bảo đảm liên quan đến quyền được xét xử công bằng (right to a fair trial): Quyền tiếp cận bình đẳng Tòa án và bình đẳng trước pháp luật, quyền được bảo vệ bình đẳng theo pháp luật, quyền được xét xử công bằng (right to a fair hearing), và quyền tham gia có ý nghĩa vào tất cả tiến trình tố tụng pháp lý¹⁰. Nó cũng bao gồm quyền tìm kiếm và đạt được sự khắc phục công bằng, kịp thời cho các vi phạm quyền, quyền tiếp cận thông tin về pháp luật và chính sách, quyền được trợ giúp pháp lý (TGPL)¹¹.

Hiểu theo nghĩa rộng hơn, tiếp cận công lý bao gồm các thành tố cơ bản¹²: (1) *Khuôn khổ các quyền và nghĩa vụ công dân hay sự bảo vệ pháp lý*, thể hiện qua hai khía cạnh chủ yếu là *nguồn pháp luật*, tức một tập hợp các quyền và nghĩa vụ của công dân, và *các thể chế*, tức quy trình, thủ tục để các chủ thể có liên quan vận dụng trong quá trình thực hiện quyền; (2) *Khuôn khổ thiết chế*, tức hệ thống các cơ quan được thiết lập để thực hiện, bảo đảm thực hiện *sự bảo vệ pháp lý*, bao gồm các *thiết chế tư pháp chính thức*, *thiết chế tư pháp không chính thức* và *thiết*

chế giám sát; (3) *Khả năng đòi hỏi sự bồi thường* mà thường liên quan mật thiết đến hai yếu tố cơ bản là *sự hiểu biết pháp luật* của người dân và *tính sẵn có, hiệu quả của hệ thống trợ giúp và tư vấn pháp lý*. Như vậy, ở nghĩa rộng hơn, tiếp cận công lý bao gồm cả những bảo đảm có hiệu quả để tất cả các bên tranh chấp, đặc biệt các nhóm dễ bị tổn thương, có thể đạt được những giải pháp công bằng.

2.2. Quyền việc làm và giáo dục nghề nghiệp của người khuyết tật

Quyền việc làm của NKT được ghi nhận trong nhiều công ước quốc tế, bao gồm: CRPD, ICESCR và Công ước ILO số 159. Điều 27 CRPD quy định rằng, NKT có quyền làm việc như những người khác và để bảo đảm quyền này, quốc gia thành viên có trách nhiệm “công nhận quyền lao động của NKT trên cơ sở bình đẳng với những người khác... [và] bảo vệ và thúc đẩy sự hiện thực hoá quyền làm việc... bằng cách tiến hành các biện pháp thích hợp, bao gồm thông qua lập pháp, trong đó có:

a. Nghiêm cấm phân biệt trên cơ sở khuyết tật trong mọi vấn đề liên quan đến tất cả các hình thức của việc làm, bao gồm điều kiện tuyển dụng, thuê mướn và tuyển dụng, tiếp tục được làm việc, thăng tiến nghề nghiệp và điều kiện làm việc an toàn, bảo đảm sức khỏe;

b. Bảo vệ quyền của NKT, trên cơ sở bình đẳng với những người khác, có điều kiện làm việc công bằng và thuận lợi, bao gồm cơ hội bình đẳng và được trả lương ngang nhau cho công việc có giá trị ngang nhau, điều kiện làm việc an toàn và bảo đảm sức khỏe, bao gồm được bảo vệ không bị quấy rối, bồi thường cho những khiếu nại;

⁹ Human Rights Council (2017), *Right to access to justice under article 13 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, (A/HRC/37/25), đoạn 3, <https://digitallibrary.un.org/record/1466825?ln=en>, truy cập ngày 5/9/2022.

¹⁰ UNHCHR (2020), *International Principles and Guidelines on Access to Justice for Persons with Disabilities*.

¹¹ *International Principles*, tlđđ.

¹² UNDP (2005), *Programming for Justice: Access for All: A Practitioner's Guide to a Human Rights-Based Approach to Access to Justice*, Bangkok, Thailand.

c. Bảo đảm cho NKT có thể thực hiện quyền tham gia công đoàn và nghiệp đoàn trên cơ sở bình đẳng với những người khác;

d. Tạo điều kiện cho NKT được tiếp cận hiệu quả các chương trình kỹ thuật và hướng nghiệp chung, dịch vụ việc làm, đào tạo nghề và đào tạo tiếp tục;

e. Thúc đẩy cơ hội việc làm và thăng tiến nghề nghiệp cho NKT trên thị trường lao động, cũng như hỗ trợ tìm kiếm, giành được, duy trì và quay trở lại làm việc;

f. Thúc đẩy cơ hội tự làm việc, làm chủ doanh nghiệp, phát triển kinh doanh hợp tác và tự doanh;

g. Tuyển dụng NKT trong khu vực công;

h. Thúc đẩy việc làm của NKT trong khu vực tư nhân thông qua các chính sách và biện pháp thích hợp, trong đó có thể bao gồm các chương trình hành động mang tính chất động viên, khen thưởng và các biện pháp khác;

i. Bảo đảm cung cấp điều kiện hợp lý cho NKT ở nơi làm việc;

j. Thúc đẩy sự thu nhận NKT có kinh nghiệm làm việc trên thị trường lao động mở;

k. Thúc đẩy các chương trình phục hồi đào tạo và nghề nghiệp, duy trì công việc và quay trở lại làm việc cho NKT”.

Điều 24 CRPD quy định rằng, NKT có quyền học tập ở mọi cấp, học tập suốt đời và ghi nhận trách nhiệm của quốc gia thành viên “bảo đảm rằng NKT có thể tiếp cận giáo dục phổ thông cấp ba, giáo dục nghề nghiệp, giáo dục bổ túc và học tập suốt đời mà không có sự phân biệt đối xử và trên cơ sở bình đẳng với những người khác”.

Công ước ILO số 159 quy định quốc gia thành viên có nghĩa vụ phải “*coi mục đích của tái thích ứng nghề nghiệp là làm cho NKT có thể tìm được và duy trì được một việc làm thích hợp, có thể tiến bộ được về mặt nghề nghiệp, và do đó được dễ dàng trong việc hoà nhập hoặc tái hoà nhập vào xã hội*” (Điều 1(2)), và “*bảo đảm việc ban hành các biện pháp tạo việc làm thích hợp cho NKT thuộc mọi dạng tật, nhằm thúc đẩy cơ hội việc làm cho NKT trên thị trường lao động mở*” (Điều 3).

Các quy tắc tiêu chuẩn về bình đẳng cơ hội cho NKT cũng khẳng định các quốc gia “[...] phải công nhận nguyên tắc rằng NKT phải được hỗ trợ để thực thi quyền con người của họ, đặc biệt trong lĩnh vực việc làm... họ phải có cơ hội bình đẳng tham gia làm những công việc hiệu quả và có lợi trong thị trường lao động” (Quy tắc số 7).¹³

Chiến lược Incheon kêu gọi các quốc gia thành viên ưu tiên gia tăng cơ hội về những việc làm có ý nghĩa cho NKT¹⁴. Chiến lược Incheon thừa nhận rằng, NKT phải đấu tranh với những bất lợi trên thị trường lao động mà sự xoá bỏ chúng sẽ góp phần đạt được sự phát triển dung hợp và xoá bỏ đói nghèo.

Như vậy, có thể thấy CRPD và các văn kiện quốc tế nêu trên đều đề cao, khẳng định vai trò của Nhà nước và các chủ thể khác trong việc bảo đảm NKT có cơ hội bình đẳng tham gia vào thị trường lao động, cũng như bảo đảm các quyền được đối xử

¹³ UN General Assembly (1993), *Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities*, <https://www.un.org/disabilities/documents/gadocs/standardrules.pdf>, truy cập ngày 6/9/2022.

¹⁴ Incheon Strategy, tlđd.

bình đẳng của NKT trong việc làm và giáo dục được thực hiện, thực thi đầy đủ¹⁵.

2.3. Tác động của bảo đảm quyền tiếp cận công lý đến bảo đảm quyền việc làm và giáo dục nghề nghiệp của người khuyết tật

CRPD là điều ước nhân quyền cốt lõi đầu tiên có một điều khoản riêng quy định về quyền tiếp cận công lý. Cụ thể, Điều 13(1) CRPD yêu cầu các quốc gia thành viên:

[...] Bảo đảm tiếp cận công lý hiệu quả cho NKT trên cơ sở bình đẳng với những người khác, trong đó, bằng cách quy định về sự thuận tiện trong thủ tục tố tụng và phù hợp với lứa tuổi, nhằm mục đích tạo điều kiện cho NKT đóng vai trò hiệu quả khi tham gia trực tiếp hoặc gián tiếp, như với tư cách người làm chứng, vào mọi tiến trình pháp lý, bao gồm ở giai đoạn điều tra hoặc các giai đoạn đầu khác.

Sự nhấn mạnh vào tiếp cận công lý **hiệu quả** rất quan trọng và nó có nghĩa rằng tiếp cận công lý **phải sẵn có** (available), **có thể đạt được** (attainable), và **có thể hiểu được** (understandable) đối với NKT cũng như người không khuyết tật¹⁶. Để đạt được mục tiêu này, Điều 13(2) CRPD yêu cầu quốc gia thành viên, cùng với những việc khác, phải “thúc đẩy đào tạo thích đáng cho những người làm việc trong lĩnh vực thực thi công lý, bao gồm cảnh sát và nhân viên trại giam”. Ngoài ra, Điều 13 phải được xem xét thực hiện cùng với quy định về cấm

phân biệt đối xử dựa trên cơ sở khuyết tật (Điều 5); bảo đảm khả năng tiếp cận thông tin và các hình thức hỗ trợ cho NKT (Điều 9); thừa nhận quyền được công nhận là con người trước pháp luật và hưởng năng lực pháp lý bình đẳng với người khác của NKT (Điều 12); bảo đảm NKT có thể tham gia hiệu quả, trọn vẹn vào đời sống cộng đồng bình đẳng với người khác (Điều 29).

Các nguyên tắc và hướng dẫn quốc tế về tiếp cận công lý cho NKT cung cấp thêm ý kiến tư vấn toàn diện về tiếp cận công lý hiệu quả, trong đó nhấn mạnh các nghĩa vụ của Nhà nước¹⁷: (1) Phải bảo đảm tất cả các cơ sở và dịch vụ liên quan đến hệ thống tư pháp đều có thể tiếp cận được với tất cả NKT, bao gồm người đa khuyết tật; (2) Phải bảo đảm NKT được tiếp cận thông tin pháp lý và trợ giúp pháp lý (TGPL) miễn phí hoặc với chi phí thấp để họ có khả năng biết pháp luật là gì và có thể nhận được TGPL bằng cách nào, ở đâu; (3) Phải bảo đảm NKT có thể đưa ra khiếu nại, khởi động các thủ tục tố tụng để thực hiện quyền của mình, khiếu nại của họ phải được điều tra công bằng và phải đạt được biện pháp khắc phục hiệu quả.

Nhìn chung, các yếu tố nêu trên nhấn mạnh tiếp cận công lý hiệu quả đòi hỏi *khả năng tiếp cận* với các tiến trình và thủ tục của cơ quan tài phán, bao gồm: (1) Tiếp cận cơ sở hạ tầng vật chất sử dụng trong thực thi công lý, bảo đảm NKT có khả năng tiếp cận các tiến trình pháp lý như người không khuyết tật; (2) Tiếp cận thông tin và dịch vụ pháp lý có liên quan, bao gồm các phương tiện giao tiếp, tạo khả năng tham gia đầy đủ

¹⁵ Ủy ban quốc gia về NKT Việt Nam (2018), tldd.

¹⁶ Cremin, K. (2016), *What Does Access to Justice Require? Overcoming Barriers to Invoke the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, *Frontiers of Law in China*, Vol.11, tr.280.

¹⁷ *International Principles*, tldd.

vào sự thực thi công lý ở tất cả các cấp độ của NKT. NKT sẽ không thể tìm kiếm sự đền bù cho những bất công khi họ không biết các quyền của mình theo luật là gì và thực thi chúng như thế nào; (3) Tiếp cận giao thông, bao gồm các phương tiện giao thông để NKT đi đến các cơ quan nhà nước, Tòa án hay trung tâm TGPL và cả các tiện nghi khác có liên quan như bến xe, nhà ga, phòng chờ... Mỗi yếu tố này đều là cần thiết để bảo đảm NKT bị vi phạm quyền có khả năng tìm kiếm trách nhiệm giải trình và bồi thường, bao gồm sự vi phạm quyền việc làm và giáo dục nghề nghiệp (GDNN) của họ. Như vậy, chỉ khi NKT biết được quyền của mình theo luật, cách thực thi như thế nào, quy trình tìm kiếm sự đền bù khi bị vi phạm quyền, sự hỗ trợ và trợ giúp trong quá trình tìm kiếm công lý... thì các quyền con người của họ mới được bảo đảm và thực thi đầy đủ, bao gồm quyền việc làm và GDNN.

3. Thực trạng, rào cản bảo đảm quyền tiếp cận công lý và tác động của nó đến bảo đảm quyền việc làm và giáo dục nghề nghiệp của người khuyết tật ở Việt Nam

3.1. Thực trạng, rào cản bảo đảm quyền tiếp cận công lý của NKT ở Việt Nam

Ở thành tố *sự bảo vệ pháp lý*, trong những năm qua, Nhà nước đã nỗ lực xây dựng và hoàn thiện khuôn khổ pháp luật, chính sách phù hợp về quyền của NKT với mục tiêu tạo cơ hội bình đẳng và điều kiện thuận lợi giúp NKT có một cuộc sống ổn định, độc lập, tự chủ, tự tin vươn lên và khẳng định vị thế của mình trong đời sống xã hội. Hiến pháp năm 2013 ghi nhận nghĩa vụ của Nhà nước *có chính sách trợ giúp...*

NKT... (khoản 2 Điều 59). Hiến pháp năm 2013 cũng ghi nhận mọi công dân, bao gồm NKT, có quyền làm việc, lựa chọn nghề nghiệp, việc làm và nơi làm việc (khoản 1 Điều 35) và có quyền và nghĩa vụ học tập (Điều 39); và Nhà nước tạo điều kiện để NKT... được học văn hóa và học nghề (khoản 3 Điều 61).

Dưới Hiến pháp, *Luật NKT năm 2010* là văn kiện pháp lý toàn diện đầu tiên bảo đảm quyền của NKT. Chẳng hạn, Luật NKT quy định việc bảo đảm thực hiện các quyền của NKT *được học văn hoá, học nghề, việc làm, TGPL... phù hợp với dạng tật và mức độ khuyết tật* (điểm d khoản 1 Điều 4); và dành riêng *Chương V* quy định về GDNN và việc làm cho NKT. Nguyên tắc chung là Nhà nước có nghĩa vụ tạo điều kiện để NKT phục hồi chức năng lao động để có thể làm việc, được tư vấn miễn phí về việc làm, hỗ trợ có việc làm và làm việc phù hợp với điều kiện sức khỏe, đặc điểm khuyết tật cụ thể (khoản 1 Điều 33). Nhà nước bảo đảm để NKT được tư vấn học nghề miễn phí, lựa chọn và học nghề theo khả năng và năng lực bình đẳng như những người khác (khoản 1 Điều 32).

Cùng với Luật NKT, nhiều đạo luật khác như: Luật Giáo dục năm 2019, Luật GDNN năm 2014, Bộ luật Lao động năm 2019, Luật Việc làm năm 2013, Luật An toàn, vệ sinh lao động năm 2015, Luật Trẻ em năm 2016... và những luật khác liên quan, cùng văn bản hướng dẫn thi hành đã tạo thành một khuôn khổ pháp lý, chính sách khá toàn diện, cụ thể, bảo đảm quyền của NKT nói chung, quyền của NKT được tiếp cận giáo dục, GDNN, việc làm và cơ hội bình đẳng trên thị trường lao động nói

riêng. Chẳng hạn, Luật NKT nghiêm cấm phân biệt đối xử với NKT trong tuyển dụng, yêu cầu không được từ chối tuyển dụng NKT đáp ứng đủ tiêu chuẩn làm việc, không được đặt ra tiêu chuẩn tuyển dụng trái luật nhằm hạn chế cơ hội làm việc của NKT (khoản 2 Điều 33). Cùng với đó, Nghị định số 144/2014/NĐ-CP quy định chế tài xử phạt hành chính đối với hành vi vi phạm các quy định cấm này (khoản 1 Điều 13).

Bộ luật Lao động năm 2019 được sửa đổi theo hướng linh hoạt, phù hợp và tôn trọng quyền của NKT và người sử dụng lao động (NSDLĐ) trong quan hệ lao động hơn. Chẳng hạn, *Bộ luật* quy định NSDLĐ phải *tổ chức khám sức khỏe “định kỳ phù hợp”* với người lao động là người khuyết tật (khoản 1 Điều 159), thay thế cho cụm từ sử dụng trước đây là *chăm sóc sức khỏe “thường xuyên”* mà có thể tạo sự e ngại cho NSDLĐ và hạn chế cơ hội việc làm của NKT trên thực tế. Đối với hành vi bị nghiêm cấm khi sử dụng lao động khuyết tật, *Bộ luật* vẫn duy trì tinh thần như trước đó, nhưng quy định theo hướng mở và linh hoạt hơn trên cơ sở tôn trọng quyền của NKT được tự do lựa chọn với điều kiện làm việc đặc biệt (Điều 160).

Ở thành tố *khuôn khổ thiết chế*, các thiết chế mang tính nhà nước và phi nhà nước đã được thành lập để thực hiện và bảo đảm thực hiện quyền của NKT nói chung, quyền của NKT về việc làm và GDNN nói riêng. Chẳng hạn, những vi phạm đối với quyền của NKT có thể được giải quyết thông qua cơ chế khiếu nại, tố cáo chung hoặc thông qua Tòa án. NKT cũng có thể tìm kiếm sự hỗ trợ thông qua các Trung tâm TGPL, Trung tâm giới thiệu việc làm, Trung tâm

GDNN, hay các tổ chức của NKT... Tuy nhiên, các thiết chế này mang tính chất chung, dành cho tất cả mọi người mà chưa có những thuận lợi riêng dành cho NKT.

Ở thành tố *khả năng đòi hỏi sự bồi thường*, sự thiếu hụt nhận thức pháp lý của NKT về các quyền của mình là một lý do thường được viện dẫn cho việc hiếm khi có tranh chấp về thực thi quyền của NKT¹⁸. Ở Việt Nam, Nhà nước đã ban hành pháp luật, chính sách về tuyên truyền và phổ biến pháp luật cho mọi người nói chung, thành lập các Trung tâm TGPL thực hiện TGPL cho những đối tượng đặc biệt. Tuy nhiên, khả năng tiếp cận của NKT là rất hạn chế, do nhiều nguyên nhân cả chủ quan lẫn khách quan. Chẳng hạn, mỗi tỉnh hiện nay đều có một Trung tâm TGPL đặt ở trung tâm đơn vị hành chính, một số tỉnh còn thành lập các chi nhánh Trung tâm TGPL đặt tại một số huyện. Ngoài ra, các Trung tâm tư vấn pháp lý của các tổ chức xã hội (như: Hội Luật gia Việt Nam) cũng sẵn sàng tiếp nhận yêu cầu và thực hiện TGPL cho NKT. Như vậy, NKT ở vùng sâu vùng xa, ở nông thôn... khó có khả năng tiếp cận bởi các rào cản như giao thông, chi phí đi lại, phương tiện giao tiếp...

3.2. Tác động của rào cản bảo đảm quyền tiếp cận công lý đến bảo đảm quyền việc làm và giáo dục nghề nghiệp của người khuyết tật ở Việt Nam

Mặc dù khuôn khổ pháp luật và chính sách về quyền của NKT nói chung, quyền về việc làm và GDNN nói riêng, đã từng bước được hoàn thiện nhưng còn nhiều lỗ hổng và bất cập. Chẳng hạn, *Luật NKT* xóa

¹⁸ Flynn, et al. (2019), tldd.

bỏ quy định mang tính bắt buộc về sử dụng một tỉ lệ phần trăm nhất định lao động khuyết tật của *Pháp lệnh Người tàn tật năm 1998*, thay bằng quy định không mang tính bắt buộc là “khuyến khích” sử dụng lao động là NKT (Điều 35). Quy định này dẫn đến việc tuyển dụng lao động khuyết tật phụ thuộc hoàn toàn vào nhận thức và thái độ của NSDLĐ đối với NKT. Nó có thể được xem là nhân tố chủ yếu làm giảm cơ hội việc làm của NKT. Bởi nếu không quy định dành riêng một tỉ lệ nhất định lao động và việc làm cho NKT, thì NKT có thể sẽ mãi mãi đứng ngoài thị trường lao động.

Trong vấn đề GDNN cho NKT hiện nay, mỗi địa phương ban hành danh mục nghề, thời gian, chi phí đào tạo nghề trình độ sơ cấp và ngắn hạn theo thực tế, đặc thù của từng vùng, địa phương. Tuy nhiên, những danh mục nghề này thường thiếu đa dạng, chỉ giới hạn trong một số nghề được “mặc định” cho các nhóm/dạng khuyết tật (như: Khuyết tật vận động thường được đào tạo về công nghệ thông tin; khuyết tật nhìn thường được đào tạo về nghề tầm quất, làm đồ thủ công đan chổi hay làm tăm; khuyết tật nghe, nói thường được đào tạo nghề cắt tóc hoặc thợ may...) dẫn đến tỷ lệ NKT được đào tạo nghề phù hợp vẫn rất thấp.

Cơ chế giải quyết tranh chấp và khắc phục, đền bù cho NKT bị vi phạm quyền còn hạn chế. Chẳng hạn, cơ chế khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực lao động được áp dụng cho tất cả người lao động mà chưa có quy định đặc thù dành riêng cho NKT. Điều này chưa thực sự phù hợp với tinh thần của Điều 13 CRPD, yêu cầu các quốc gia thành viên phải bảo đảm cho NKT được tiếp cận công lý một cách hiệu quả trên cơ sở bình đẳng với những người khác.

Quy trình giải quyết tranh chấp lao động theo pháp luật hiện hành tốn nhiều thời gian. Chẳng hạn, *Luật Khiếu nại năm 2011* quy định thời gian thụ lý giải quyết khiếu nại lần đầu và lần hai có thể kéo dài lần lượt là 1,5 tháng và 2 tháng kể từ ngày thụ lý (các điều 27, 28, 36, 37). *Luật Tố cáo năm 2018* quy định thời hạn giải quyết tố cáo có thể lên đến 60 ngày kể từ ngày thụ lý (các điều 24, 29, 30). Còn theo *Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015*, thời gian giải quyết vụ kiện về tranh chấp lao động có thể kéo dài từ 4 đến 6 tháng, thậm chí lâu hơn.

Khả năng tiếp cận các cơ quan có thẩm quyền giải quyết tranh chấp liên quan đến vấn đề việc làm của người lao động cũng là một rào cản, khi chúng thường ở xa nơi cư trú của NKT. Quá trình di chuyển để thực hiện các thủ tục giải quyết tranh chấp là rất khó khăn đối với nhiều NKT. Cụ thể, NKT phải tới Tòa án nhân dân cấp huyện để khởi kiện giải quyết tranh chấp về vi phạm hợp đồng lao động (các điều 32, 35 *Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015*). Đối với khiếu nại, tố cáo, NKT cũng phải tới nhiều cơ quan khác nhau, thường là cơ quan cấp huyện trở lên. Theo pháp luật hiện hành, Ủy ban nhân dân cấp xã không có thẩm quyền hỗ trợ giải quyết khiếu nại, tố cáo vụ việc liên quan đến việc làm cho người lao động.

Nhận thức, hiểu biết hạn chế về các quyền của NKT cũng hạn chế khả năng tham gia thị trường lao động và tiếp cận việc làm có chất lượng của NKT. Nguyên nhân là NKT phải đối mặt với rào cản trong tiếp cận giáo dục, dẫn đến trình độ học vấn thấp. Gia đình của NKT phản đối việc cho con đến trường bởi nhận thức rằng NKT không làm được gì và sẽ không học được gì

hoặc không được hưởng lợi ích nào từ giáo dục. Các gia đình cũng lo sợ NKT không thể tự chăm sóc bản thân hoặc bị bắt nạt, phân biệt đối xử ở trường học, nơi làm việc. Nhiều gia đình cũng cho rằng NKT sẽ không thể hoàn thành được công việc nên không khuyến khích họ tìm kiếm việc làm bên ngoài gia đình. Những thái độ tiêu cực này thể hiện sự thiếu tin tưởng vào khả năng của NKT, từ đó không khuyến khích và hỗ trợ NKT đi học và tìm việc làm¹⁹. Ngoài ra, điều kiện kinh tế của hầu hết gia đình có NKT là khó khăn, chỉ bảo đảm được nhu cầu cơ bản về ăn, mặc và ở cho NKT mà không có khả năng hỗ trợ chi trả các chi phí xã hội khác, cũng như chi phí học tập. Đây là một yếu tố chủ yếu hạn chế khả năng đi học của nhiều NKT. Trong khi đó, chương trình giáo dục do Nhà nước tài trợ mới chỉ giúp NKT học hết bậc tiểu học²⁰.

Nhận thức của NKT về các hình thức kì thị, phân biệt đối xử liên quan đến tuyển dụng, việc làm, tiền lương, hợp đồng lao động, giờ làm việc, cơ hội đào tạo trong nghề cũng hạn chế. Chẳng hạn, người có khuyết tật vận động hoặc chiều cao bị từ chối việc làm vì ngoại hình; người khiếm thị hoặc điếc thường bị phân biệt đối xử về tiền lương và giờ làm việc. Nhiều NKT cho rằng có việc làm là may mắn, nên họ sẽ cam chịu và bỏ qua nếu đối diện với sự phân biệt đối xử trong công việc. Cơ hội việc làm hạn chế cũng khiến NKT không dám thay đổi sang công việc khác, ngay cả khi bị kì thị,

phân biệt đối xử. Chất lượng giáo dục thấp không giúp NKT có sự chuẩn bị phù hợp để tham gia hiệu quả vào thị trường lao động, hoặc đấu tranh chống lại các điều kiện làm việc không công bằng (như: Không có hợp đồng lao động, lương thấp hơn, giờ làm việc dài hơn...).

Nhìn chung, nhận thức của NKT về cách nhận biết sự vi phạm quyền của họ, quy trình khiếu nại, yêu cầu đền bù khi bị vi phạm quyền là chưa cao. Thông tin về pháp luật và chính sách có liên quan, bao gồm nghiêm cấm phân biệt đối xử với NKT, là chưa sẵn có và khả năng tiếp cận với tất cả NKT, đặc biệt NKT ở vùng sâu, vùng xa. Chỉ khi NKT nhận thức, hiểu rõ được quyền lợi, nghĩa vụ và khả năng của bản thân thì mới có thể thuyết phục người khác tôn trọng và thừa nhận năng lực của họ, cũng như có thể có tiếng nói phản biện để Nhà nước đánh giá, hoàn thiện pháp luật và chính sách bảo đảm các quyền của họ.

4. Giải pháp tháo gỡ rào cản bảo đảm quyền tiếp cận công lý nhằm thúc đẩy quyền việc làm và giáo dục nghề nghiệp của người khuyết tật ở Việt Nam

Bảo đảm, thúc đẩy quyền của NKT nói chung, quyền về việc làm và GDNN nói riêng là chính sách nhất quán của Nhà nước Việt Nam. Hệ thống pháp luật và chính sách về NKT ngày càng được củng cố, hoàn thiện, đặc biệt trong 10 năm gần đây. Việt Nam cũng đã tham gia CRPD (từ năm 2014), Công ước ILO số 159 (từ năm 2019) và nhiều điều ước quốc tế khác có liên quan. Để tăng cường bảo đảm quyền tiếp cận công lý nhằm thúc đẩy quyền về việc làm và GDNN của NKT ở Việt Nam, cần phải thực hiện những giải pháp sau:

¹⁹ Viện Nghiên cứu Xã hội, Kinh tế và Môi trường (2018), *Xoá bỏ kỳ thị: Quan điểm và đánh giá của người khuyết tật*, Nxb. Tri thức, Hà Nội, tr.109-111.

²⁰ Ban Điều phối các hoạt động hỗ trợ người tàn tật Việt Nam (2010), *Báo cáo năm 2010 về hoạt động hỗ trợ người khuyết tật*.

Thứ nhất, tăng cường, đa dạng hoá các hình thức tuyên truyền, giáo dục pháp luật, và quyền con người cho NKT và gia đình họ, bảo đảm tất cả NKT và gia đình họ dù sinh sống ở đâu cũng có hiểu biết đầy đủ về pháp luật, quyền của NKT; bao gồm quy trình khiếu nại, tố cáo để tìm kiếm công bằng và đền bù khi bị vi phạm quyền, chẳng hạn sự kì thị, phân biệt đối xử dựa trên khuyết tật trong tuyển dụng, giáo dục, đào tạo và tại nơi làm việc.

Thứ hai, củng cố hệ thống trung tâm tư vấn, TGPL để bảo đảm NKT, bao gồm NKT gặp rào cản giao tiếp, có thể tiếp cận và được hỗ trợ pháp lý hiệu quả; miễn phí khi cần thiết. Nghiên cứu kinh nghiệm của một số nước thành lập hoặc hỗ trợ thành lập và hoạt động của các trung tâm tư vấn, TGPL, hoặc mạng lưới những người chuyên làm công tác tư vấn, TGPL cho NKT. Khuyến khích, hỗ trợ việc thiết lập những địa điểm, không gian trên thực địa hoặc trên internet mà ở đó, NKT, bao gồm khuyết tật vận động, giác quan, trí tuệ và nhận thức, có thể tiếp cận để nhận được lời khuyên, tham vấn của những người hiểu biết hoặc những người làm công tác tư vấn, TGPL về quyền của NKT, và/hoặc có thể giúp NKT đưa ra những khiếu nại về phân biệt đối xử chống lại họ.

Thứ ba, cung cấp đào tạo, tập huấn về quyền và cách đối xử phù hợp với NKT cho cán bộ, nhân viên các cơ quan tư pháp, hành chính và trung tâm tư vấn, TGPL có nhiệm vụ tiếp nhận, giải quyết khiếu nại, tố cáo và làm việc với NKT. Có cơ chế thuận lợi cho phép NKT bày tỏ sự lo ngại hoặc khiếu nại về sự phân biệt đối xử hoặc ngược đãi một cách bí mật, bao gồm các biện pháp bảo vệ

NKT khỏi sự trả thù từ NSDLĐ hoặc đồng nghiệp mà bị khiếu nại, tố cáo.

Thứ tư, xây dựng cơ chế giải quyết tranh chấp lựa chọn cho lao động là NKT. Mở rộng và bảo đảm sự tham gia của NKT vào hệ thống tư pháp, củng cố cơ chế bảo đảm giao tiếp công bằng và chính xác cho NKT trong quá trình tố tụng, khuyến khích các tổ chức xã hội, tổ chức phi chính phủ tích cực tham gia hỗ trợ NKT và giám sát các quy trình tố tụng tư pháp hoặc hành chính có liên quan.

Thứ năm, bảo đảm các cơ quan tiến hành tố tụng và tổ chức, cá nhân cung cấp dịch vụ pháp lý đều có thể tiếp cận được đối với NKT (cả trực tiếp và trực tuyến), có nhân viên chuyên trách hoặc có hiểu biết hay được đào tạo về quyền của NKT và về cách thức hỗ trợ, làm việc với NKT, có khả năng cung cấp phiên dịch viên ngôn ngữ kí hiệu hoặc giao tiếp bằng văn bản chữ nổi với NKT khi cần thiết. Có cơ chế xử lý hành vi phân biệt đối xử của nhân viên tư pháp hoặc hành chính trong quá trình tố tụng pháp lý liên quan đến NKT.

Thứ sáu, nghiên cứu kinh nghiệm của một số nước tổ chức phiên toà di động, cơ chế giải quyết tranh chấp pháp lý trực tuyến nhằm tăng cường khả năng tiếp cận công lý cho NKT. Bảo đảm rằng NKT có thể tiếp cận hỗ trợ tài chính và các hỗ trợ khác trong toàn bộ tiến trình tố tụng phù hợp với dạng thức, mức độ khuyết tật.

Thứ bảy, bảo đảm rằng mọi chính sách, biện pháp cải cách để thúc đẩy quyền tiếp cận công lý của NKT đều được xây dựng, thực hiện với sự tham vấn ý kiến và giám sát của các tổ chức của NKT.